

特集：被災者の生活再建と「災害ケースマネジメント」

《各 論》

「災害ケースマネジメント」における
生活困窮者支援の必要性

—東日本大震災における「岩手方式」の実践を手がかりに—

やま した こういちろう
山 下 興一郎

全国社会福祉協議会主任教授

はじめに

—東日本大震災における「岩手方式」に
着目する理由—

近時、大規模災害を直接的、間接的にたびたび経験しているわれわれは、被災したその一瞬のうちに何もかも喪失する状態に直面し、「被災者」となることを自覚している。忘れられない災害の1つである東日本大震災では、被災した地域のインフラは壊滅的な状況になり、被災者は家族や友人、仕事、住まい、財産等の多くを失い、通常の生活をいつ取り戻せるのかという予測のつかない不安を常に抱えながら生活再建を目指してきた（いまだ、目指している）。災害は、それまで当たり前のようにあったコミュニティを一瞬のうちに失わせてしまう。元の地域に戻れる場合もあれば、戻れない場合もあり、われわれは災害を通し、コミュニティの大切さをあらためて実感する。東日本大震災発生から12年が経過した今、被災者らは、いつまで自分たちは「被災者」なのかを問いながら生きている。本稿だけで書き尽くすことはできないが、これらは、筆者が「岩手方式」ともいえる被災地の社会福祉協議会（以下、社協という）等による生活支援相談員の活動ならびにそれを支援した岩手県社協の活動に関わり実感¹⁾したことだ。

本稿のテーマは、災害ケースマネジメント²⁾における生活困窮者支援の必要性である。そもそも、現代は不安定で不確実である。わが国においても、貧困や格差などが社会問題化し、生活困窮者自立支援法（2013年成立、2015年施行）による支援が全国の福祉事務所設置自治体等で展開されている。同法で生活困窮とは、経済的な貧困のみならず、社会的な孤立も含むものとされる。災害時の被災者支援も同様に、所得・経済的な支援と地域社会で生活する上での関係性の支援が不可欠であり、その意味で生活困窮者支援の必要があることは、言うまでもなく想定できる。むしろ、ここでは現在の課題である東日本大震災（本稿では岩手県を想定する）の復旧・復興施策・体制の経験を経て、平時の体制へと戻ろうとする中での生活支援の体制整備の課題、特に、災害時要配慮者を含む課題について論じたい。

そうした生活支援体制の整備には、以下の点が課題となる。まず、被災し、生活課題がある人々に対する災害時における被災者の生活支援体制（被災者支援策として行われる時限的な支援体制。以下、災害時の支援体制という）であり、岩手県では生活支援相談員³⁾等がそれを支える役割を果たした。また、現在、地域包括ケアシステムの構築や地域共生社会の理念の実現を目指し、各自治体では平時の社会福祉における生活支援体制（社会福祉法制度による相談事業や社会福祉サービス

が支援・提供される体制。以下、平時の支援体制という)を構築しようとしている。このような状況の中で被災地の自治体は、災害時の支援体制から平時の支援体制に移行するフェーズにあり、特に、災害時要配慮者や生活困窮者への支援をどのように行うのか、その視点と体制を定める時期を迎えている⁴⁾。

そこで、本稿では「岩手方式」を手がかりに⁵⁾、災害ケースマネジメントにおける生活困窮者支援の必要性や災害時・平時の両面からの視点と体制について論じていくこととする。

I 「岩手方式」とは何か

一東日本大震災における被災者支援における生活支援相談員を中心とした社会福祉協議会活動と災害ケースマネジメント一

本稿で、被災地における生活支援相談員を中心とした社協活動を「岩手方式」と名付け、取り上げた理由は2つある。1つ目は、その活動が災害ケースマネジメントという名称ではないものの、災害ケースマネジメントの定義⁶⁾と極めて親和性が高いことである。2つ目は、災害支援活動のフェーズの進展により、災害ボランティアセンターから復興支援センター等の名称を用いた被災者支援に移行する中で、「生活支援相談員」の仕組みを導入し、被災者支援を行ったということである。これは、「生活支援相談員」という支援者の仕組みを前面に出し、その地域に暮らす住民も被災者支援に取り組んだという点で重要といえる。また、わが国で地域福祉推進の中核を担う社協が、地域における社会福祉の増進との関連で被災者支援を展開したということも特徴的である。このように社協に所属した生活支援相談員による被災者支援（「災害ケースマネジメント」と読み替えてもよい）で最も重要なのは、個別支援と地域支援の両方を展開していくソーシャルワーク実践を取り入れたことである。東日本大震災において、この体制を整えたのが「岩手方式」なのである。この取り組みを発災当初から現在も岩手県社協が継続していることについて、筆者は高く評価⁷⁾して

いる。では、「岩手方式」の被災者支援とは何かを概観していく。

II 「岩手方式」の被災者支援の概要と軌跡 一生活支援相談員の活動を中心に一

1. 「生活支援相談員」登場の背景

まず、東日本大震災における岩手県の被災者支援の概要と軌跡を述べる前に、その前段階の被災者支援における個別支援の萌芽と、被災者支援を被災者も含めた人間が寄り添い、丁寧に行うことの重要性についての説明が必要だろう。

岩手県と岩手県社協では、東日本大震災発生の年の8月以降、市町村の実情に応じて段階的に生活支援相談員を配置することを決定し、被災者の生活再建に寄り添っていった。それは、自治体職員にも社協職員にも生活支援相談員とは何かということが十分に認識されていないところからの始まりであった。例えば、阪神・淡路大震災（1995年）はボランティア元年といわれた。ボランティアの他にも、その際に注目されたのは、ライフサポートアドバイザー（LSA）であった。その取り組みは、災害と社会福祉（とりわけ「生活支援」）を結び付け、発災後からの災害ボランティアによる被災者支援とともに、その後の被災者が抱える生活課題が顕在化していく中で、中長期的な支援（つまり被災者への継続的な生活支援）の必要性を明らかにしてきた。この阪神・淡路大震災におけるLSAの取り組みの教訓を生かし、「生活支援相談員」の名称で被災地に初めてそれを配置したのは新潟県中越地震（2004年）の時である。これ以降、被災者の見守り支援を行う「生活支援相談員」が配置され、活動が展開されてきた。こうした経緯で、東日本大震災でも、これまでの被災者支援における取り組みを継承するべく、厚生労働省、全国社会福祉協議会（以下、全社協という）と特に岩手県・宮城県・福島県の各県・各県社協との協議を経て、生活支援相談員が配置された。生活支援相談員の取り組みの重要性は、それ以降の大規模災害ごとに見守りや相談支援が展開されていったのを見れば明らかである。これらの生活

支援相談員の実践から分かったことは、被災者の持つ複合的かつ多様な再建課題や生活課題は、生活支援相談員のための支援では完結せず、多機関との連携・協働による対応が必要なこと、生活困窮や社会的孤立の他、被災による心のケアを含め中長期的に支援が必要な人が少なくないことであった。

2. 岩手県で「生活支援相談員」が配置された背景

東日本大震災での岩手県における家屋の倒壊数は全壊・半壊合わせて約2万6,000棟であり、2011年時点で応急仮設住宅には1万7,373戸、4万1,911人が入居していた⁸⁾。岩手県社協では、生活支援相談員の配置検討を2011年4月より進めていく。そこで重要視したことは「当該地域の市町村社協の意向確認と、なにより財源の確保（中略）。そして、生活支援相談員の採用と育成等を市町村社協に丸投げにせず、共に進めた⁹⁾」ことだという。被災により、一時的にほぼすべての人が生活困窮に陥るといっても過言ではない。当時の被災地は、津波により通帳や現金を失ったり、金融機関自体被害を受けるなど、生活費を確保できない人も多かった。当面の生活費の確保のための緊急小口資金の相談活動を発端に、さらに生活全体の支援を進めるため生活支援相談員が設置されることになったという¹⁰⁾。

3. 「丸投げにせず、共に進めた」の意味するところ

現時点の仕組みと体制では、生活支援相談員の担い手のすべてが大規模災害における被災者支援に精通しているわけではないところから始まるというのが実情である。さらには、その担い手自体も被災者であり、その痛みを抱えながら相談活動をするようになるが、ある生活支援相談員は訪問先の被災者から、『何をしに来た』『あなたたちに話して何になる』『話を聞くだけなら必要ない』など、相当な叱責や怒り、あきらめの感情をぶつけられていた¹¹⁾。これは、災害ケースマネジメントにおける個別訪問において、面識のない人の家に出向き、状況を確認する相談の入口づくりの

難しさを表している。そこで岩手県社協では、県内の生活支援相談員全員を対象に、事例検討を軸とした研修体系を構築していくこととなった¹²⁾。その中で、生活支援相談員に必要な力として、全社協が発刊した「生活支援相談員の手引き」に掲載された①聴く力、寄り添う力、②発見する力、気づく力、地域で支える力、③感じる力、観る力、④つなぐ力に加え、⑤考える力、学ぶ力¹³⁾が追加されたことを強調しておかなければならない。この「考える力、学ぶ力」は、被災者の支援を岩手県社協が生活支援相談員に丸投げにせず、共に進めたという方針の具現化といえよう。

4. 「岩手方式」から生み出された様式等から見えるケースマネジメント、特にアセスメントの重要性

被災者支援、とりわけ個別訪問は、保育・介護・障害者支援等の社会福祉サービスの利用者とは限らない、災害によって突然、生活に困難を来す状況になった人たちに対し行われた。生活支援相談員は、その人たちが暮らす応急仮設住宅等に個別訪問しながら、各人、各世帯が自力再建を進める時期には被災者の生活課題を受け止め、支援することになる。そこでは、被災者から学び、被災者に返す循環の中で、走りながら考える支援が繰り返られる。岩手県社協では、事例検討会を研修会に取り入れながら、生活支援相談員が支援上の課題を感じている対象者（被災者一人ひとり、そして世帯、家族）に対する支援を考えること、そこから学び合うことを通して、生活支援相談員を支えていった。これは、生活支援相談員一人で解決しようとするのではなく、連携や協働を視野に入れた、まさに災害ケースマネジメントに取り組んだものといえる¹⁴⁾。

さらに、支援が中長期化する中では、個別訪問で発見した生活課題について、生活支援相談員が連携先（行政や相談機関）につないでも状況が改善されないということが見られるようになった。制度や福祉サービスにつなぐだけではその人の生活全体の課題が解決されない¹⁵⁾ことを実感し、単につなぐだけでは済まないという社会福祉支援の

表 東日本大震災被災者生活支援事業 世帯アセスメント基準【暮らしの定着期版】(令和2年8月版)

社協名： _____ 対象世帯氏名： _____ 実施時期： _____

住まい	1. 応急仮設住宅 2. みなし仮設住宅 3. 災害公営住宅 4. 修繕再建 5. 移住再建 6. 住宅被災無し 7. その他 (_____)				
世帯構成	1. 複数 2. 単身				
(複数の場合)	1. 高齢者(65歳以上)のみ 2. ひとり親(18歳未満の子どもがいる) 3. 高齢(65歳以上)の親とその単身の子ども 4. 核家族(上記以外の夫婦や親子のみ) 5. どれもあてはまらない				
	性別	1. 男	2. 女	年齢	歳代
(単身の場合)	身体状況	1. 要介護 2. 身体障害者手帳 3. 療育手帳 4. 精神保健福祉手帳 5. 指定難病			

No.	世帯員の状況	現状			左欄網掛けに該当する人数		支援度判断
		1. ある	2. ない	3. 不明	1. 1人	2. 複数	
A 日常生活と心身の健康							
1	福祉・医療等サービスを利用せずに、日常生活を送ることができる	1	2	3	1	2	
2	行政や福祉・医療等サービスを利用していないが必要である	1	2	3	1	2	
3	日常生活に支障が出るほどのストレスがある	1	2	3	1	2	
4	清潔感や身だしなみへの配慮がされている	1	2	3	1	2	
5	家の内外が乱雑で汚れや悪臭がある	1	2	3	1	2	
6	アルコール摂取が適切(量・時間・場所)である	1	2	3	1	2	
7	気分の落ち込みや疲労感、生活意欲の衰えがある	1	2	3	1	2	
8	身体的・精神的な理由により引きこもりや閉じこもりがある	1	2	3	1	2	
9	世帯員間での口論や遠慮、萎縮、他人に話しぶり家庭内の悩みがある	1	2	3	1	2	
10	行政情報の理解や手続ができる	1	2	3	1	2	
B 生計の維持							
11	就労収入がある	1	2	3	1	2	
12	就労以外の収入(年金、不動産収入、貯蓄、各種手当等)がある	1	2	3	1	2	
13	生活保護や親族による金銭的支援がある	1	2	3	1	2	
14	生活費の滞納・借入がある、又は家計のやりくりに不安がある	1	2	3	1	2	
C 社会的な関わりの維持							
15	世帯員の中に近隣住民との関わりのない人がいる	1	2	3	1	2	
16	1～2週間の間に通い先(勤務先、病院、買い物、サロン、趣味活動、サービス利用等)がある	1	2	3	1	2	
17	買い物や通院等の移動手段がある	1	2	3	1	2	
18	1～2週間の間に、近隣住民、親族、友人・知人の訪問や交流がある	1	2	3	1	2	
19	1～2週間の間に、各種サービス利用等による支援者との関わりがある	1	2	3	1	2	
20	生活上の相談事を話せる相手がいる、又は相談先を把握し自ら相談できる	1	2	3	1	2	
21	困ったときに助けてくれる近隣住民、親族、友人・知人がいる	1	2	3	1	2	
22	困ったときに助けてくれるボランティアグループや団体、サービス事業者等とのつながりがある	1	2	3	1	2	
23	行政や福祉・医療サービス等、支援制度への不満や拒否感がある	1	2	3	1	2	
24	行政職員や支援者等関係者に対する不信や怒りがある	1	2	3	1	2	
25	生活支援相談員訪問時に面会ができる	1	2	3	1	2	
D 震災に起因するストレス等							
26	震災を起因とする大きな悲しみ、喪失感、不眠、自殺念慮等がある	1	2	3	1	2	
27	応急仮設住宅の集約の予定がある、又は転居先・再建先が未定である	1	2	3	1	2	
28	住環境の変化や近隣住民との新たな関係づくりについて、不安やストレスがある	1	2	3	1	2	
29	震災で失った住宅や車のローンが残っている	1	2	3	1	2	
30	再建・修繕した住宅のローン返済、家賃や共益費等の支払に遅れや滞納がある	1	2	3	1	2	
E 上記以外に生活支援相談員による支援が必要な事項又は関係機関との調整により支援が必要な理由等(特定理由)							
31							
総合的な支援度判断(原則:A～Eの各支援度判断で一番高い支援度を記入) *他機関との連携・調整結果に基づき支援度が下がる場合有							

【支援度判断基準】大項目A～Eごとに、小項目1～31の状況から判断するもの

支援度	判断の目安	見守り区分
0	生活支援相談員による関与は必要ない。	対象外
1	生活支援相談員による定期的な関与は不要であるが、引き続き経過の観察は必要である。	通常
2	生活支援相談員が定期的に関与し、変化があるかどうか気に掛ける必要がある。	
3	生活支援相談員が定期的に関与し、他の支援機関と情報共有を行う必要がある。	
4	生活支援相談員の観察と他機関のサービス利用・連携により、多機関多職種で関与する必要がある。	
		重点

実態や特殊性を目の当たりにすることとなった。

このような場合、生活支援相談員は、制度やサービス利用に結び付かない被災者に対し、生活支援相談員が見守り続けるか、地域で支援体制をつくりながら寄り添うかという選択をした。これらの判断の基準として開発したのが、岩手県社協の「東日本大震災被災者生活支援事業 世帯アセスメント基準【暮らしの定着期版】(令和2年8月版)」(以下、アセスメント基準という)(表)と「東日本大震災被災者生活支援事業 アセスメント基準の視点(平成30年1月5日)¹⁶⁾」(以下、アセスメント基準の視点という)である。アセスメント基準は、基本情報として「住まい」「世帯構成」を、詳細情報としてA「日常生活と心身の健康」、B「生計の維持」、C「社会的な関わり」の維持、D「震災に起因するストレス等」、E「上記以外に生活支援相談員による支援が必要な事項または関係機関との調整により支援が必要な理由等(自由記述)の5項目から構成され、総合的な支援度を判断するものである。総合的な支援度の判断とは、生活支援相談員による見守り(個別訪問等)の支援度を区分化したものであり、支援度0「生活支援相談員による関与は必要ない」、支援度1「生活支援相談員による定期的な関与は不要であるが、引き続き経過の観察は必要」、支援度2「生活支援相談員が定期的に関与し、変化があるかどうか気に掛ける必要がある」、支援度3「生活支援相談員が定期的に関与し、他の支援機関と情報共有を行う必要がある」、支援度4「生活支援相談員の観察と他機関のサービス利用・連携により、多機関多職種で関与する必要がある」と整理され、これに連動して生活支援相談員の見守り活動については、見守りの「対象外」「不定期」「通常」「重点」と区分された。

こうした実践から作成されたアセスメント基準とアセスメント基準の視点は、その災害の状況、被災者の状況に応じて柔軟に支援に取り組むことの重要性をわれわれに提示することとなり、これからの災害ケースマネジメントの展開において示唆を与えるだろう。

Ⅲ 災害ケースマネジメントにおいて生活困窮者を想定する事例

岩手県社協では、「岩手方式」による生活支援相談員の被災者支援の関わりを記録に残すため、「生活支援相談員活動事例集」を2013年度末から毎年発行している。本事例集の編集に関わった社協の担当者は、どのように記録に残すかを問い続け、事例に触れ、また生活支援相談員と顔の見える関係ができる中で、事例に残したい、残すべき事例を見だし始めていった¹⁷⁾という。その事例集に掲載された10年間分の事例¹⁸⁾を見ると、経済的な困窮だけではなく孤独・孤立の問題などを背景とした応急仮設住宅退去後のさまざまな生活課題から、災害時に必要な生活困窮者支援の視点が明らかになる。生活支援相談員が関わっていく対象は、乳幼児と親、高齢者や障害者等の災害時要配慮者に加え、不登校、ひきこもり、福祉制度が利用できていない状況を継続している者などさまざまである¹⁹⁾。

災害時の支援は、応急仮設住宅から災害公営住宅に転居をした時点で制度的な対応は終了と考えられる向きもあるが、支援者側からすると、むしろそれからが生活支援のスタートだともいえる。それには、生活全体に関わる必要がある人の支援、体調不良を理由に働こうとしない独居男性の支援、家族形態の変化(被災を理由とする)により1人暮らしとなった人の支援、郊外で空き家化する団地の1人暮らしの人の支援、両親の死をきっかけに自殺を図る人の支援、いったんの支援終了後に民生委員からの情報提供で再度支援が開始された人の支援、入居者が減少した応急仮設住宅で孤立する人の支援、深い喪失体験による悲しみを抱える人の支援などがある。さらに、国や自治体が設定している生活支援相談員による支援の収束の場面は、災害ケースマネジメントにおける終結ともいえる。その際の、支援関係を中長期的に継続してきた生活支援相談員と被災者との別れの気持ちの整理も重要である。

このような発災後から現在までの被災者支援の

事例を見てみると、生活困窮の範疇は実に広く、困窮といったレッテルの貼り方で言い表せるのかといった問いも感じるほど、被災者は生の困難²⁰⁾に直面している。そんな彼らに生活支援相談員は寄り添い続けていったのである。

IV 災害ケースマネジメントにおける生活困窮者支援を可能にする視点と平時の体制整備

—第75回岩手県社会福祉大会（2022年10月）—

生の困難とは、いつでもだれでも経験するものではないだろうか。生活困窮を始めとする生の困難は、被災時において強く表出される一方で、平時の人々の生活の中にもいつ起こってもおかしくはない。2022年10月28日に開催された第75回岩手県社会福祉大会では、「東日本大震災津波から11年—今ふるさとの地と人を想う—」をテーマに、トークセッションが行われた。登壇者²¹⁾の一人で

ある右京昌久氏（元岩手県社協事務局長）は、東日本大震災の教訓を全国に伝えるべく、「3つの提言」（以下、右京提言という）を行った（図）。

提言1では避難所の改善、提言2では生活支援相談員を時限的な配置とせず、平時の災害時要配慮者支援も視野に入れた予防的な資源として配置（民生委員10人につき1人）することを提言し、その育成方法も示唆した。提言3では4者の連携ネットワーク形成の重要性を説いた。特に、提言2について右京は「生活支援相談員とその成長は研修会、事例検討会が支えてきた。生活支援相談員は、単に配置すれば自動的に動き出すものではない。対話と観察を通じて、支援ポイントを把握するには、長い経験が必要ですが、そのことを短期間で学ぶには、生活支援相談員相互の経験交流と事例検討における専門家の助言が必要で、それを定期的、継続的に行ったことでこれまでの活動の質が高まった。福祉に関する多くの対人援助職が、的確な助言を伴う場を享受できるよう、仕組

提言1) 避難所²²⁾の改善等について

①避難所の増設と環境改善

長期の避難所生活が災害関連死をもたらさぬよう、新型コロナウイルス感染症対策も踏まえた避難所を増設する。一般ホテル、旅館、民宿にも受け皿を広げ、避難所とする仕組みづくりを構築

②福祉避難所の増設と個別避難計画との連動性

通常通っている施設（学校などの公共施設、介護施設、障害者支援施設、デイサービスセンター、障害者就労継続支援事業所、児童館・児童センター、放課後児童クラブ、放課後等デイサービスなどの福祉施設）に福祉避難所として避難できるよう協力体制を構築し、ショートステイ単価水準を想定した報酬を構築するべく国の財政措置を図る

提言2) 生活支援相談員の平時配置と生活支援相談員を支援する体制の確立

①予防的な災害対策として、生活支援相談員の平時配置（民生委員10人につき1人）

世帯訪問による個別支援と被災者が孤立しないように地域に働きかける地域支援、それらを行う生活支援相談員を平時からの備えとして配置する。避難行動要支援者の個別避難計画と関連付けていくことが重要

②生活支援相談員によるサポート体制を平時にも運用

各事業所に加え、都道府県レベルで生活支援相談員の育成を行い、平時にも災害時要配慮者をサポートする体制を確立

提言3) 災害時における長期的な4者連携

①行政、NPO、社協、ボランティアの4者連携

4者の連携ネットワークを平時より構築する

出典：右京氏の提言を基に筆者作成。

図 右京提言：「だれ一人、独りぼっちにしない」をこれからにつなぐ

みの体系化を願う」と語っている。平時において、生活支援相談員と同じ機会と助言を受ける環境が整備されれば、多くのソーシャルワーカーにとって、飛躍的なスキルアップが期待できるだろう。また、提言3において右京は「4者連携は、円滑な支援活動を展開するための必要条件になる。この4者連携は、平時の訓練などを通じて意識的に話し合い、情報共有することで、お互いの役割が効果的に発揮されるよう今まで以上に連携の機会を増やしていく必要がある」と説いた。ここで右京は、生活困窮者という言葉は用いず、「だれ一人、独りぼっちにしない」と語り、生の困難、矛盾を体現している人の存在を明らかにし、災害ケースマネジメントにおける重要な視点と体制を可視化したのである。

生活支援相談員の支援の合言葉の「あなたに会いたくて来ました」「だれ一人、独りぼっちにしない」は、「岩手方式」の生活支援相談員だけでなく、多くの支援者らの願いでもあった。災害対応の理念は、平時にこそ、毎日の日常にこそ必要な地域福祉活動の理念であろう。「だれ一人、独りぼっちにしない」取り組みを将来にわたってつなごうとする右京の提言には、地域包括ケアシステムの構築、地域共生社会の実現との関連についての親和性も見いだされる。地域包括ケアシステムとはネットワーク構築を、地域共生社会の理念はダイバーシティとインクルージョンの具現化と重層的な支援体制整備や総合的かつ包括的な体制整備を目指すものである。われわれ（政府、自治体、全ての関係者）は、この提言を積極的に受け止め、政策と実践に取り入れる必要がある。

結びにかえて

一「災害ケースマネジメント」の必要性を 分かりやすくするための共有様式一

被災者支援においては、災害救助における初動の大切さとともに、復旧・復興、生活再建に向けて、平時から配置されている生活支援相談員等が行う生活支援の視点と体制が今後ますます重要となってくる。加えて、被災者の生活再建には一言

では言い尽くせない生活問題の諸相と課題があり、それらを既存の社会福祉制度に当てはめれば解決できるといった発想は甘すぎる。近時国が志向している地域包括ケアシステムの構築や地域共生社会の実現による各種制度や事業（生活支援体制整備事業や重層的支援体制整備事業等包括的支援体制の整備）に大きな期待が集まるが、現在のところ体制整備の途上であり、すぐに解決しないことも少なくない²³⁾。災害ケースマネジメントは、そもそも社会福祉とは何か、ソーシャルワークとは何かについてから理解しなければならないことを含め、何をどうするか、関わる者同士で分かりにくいものであり続けるだろうと筆者は感じている。そこで、“分かりやすさ”といった観点で、ネットワークの中で展開される生活困窮者の支援の必要性を可視化するツールを挙げておきたい。それは、「家族関係図と社会資源関係図²⁴⁾」である。これは、真ん中に家族関係図（ジェノグラム）を置き、四方に①国・自治体等公的な社会資源、②営利の社会資源、③非営利の社会資源、④個人に関する社会資源を描けるようになっており、筆者らが日常生活自立支援事業²⁵⁾を創設する際に編み出した様式²⁶⁾である。災害ケースマネジメントと生活困窮者支援との関連で本様式を説明すると、①国・自治体等で行う災害時の支援の他、生活保護、生活困窮者自立支援、年金等をはじめとする経済的な支援制度や保健医療福祉サービスの利用に被災者が結び付いているかどうかにより生活困窮の状況が分かり、かつ、④の個人に関する社会資源で、そもそもの家族関係や近隣住民との関係、友人・知人関係において複合的な課題があったり、経済的な困窮とはまた別の社会的孤立といった面での生活の困難も見いだされるのである。「岩手方式」では、これらの様式も用いながら被災者の支援と地域づくりが現在も進行中である。「岩手方式」の取り組みが今後の災害ケースマネジメントの礎となることを願ってやまない。

注

- 1) これらは、筆者が全社協職員、大学教員の立場で、岩手県社協職員、沿岸部の市町村社協職員、生活支援相談員との事例検討会等の研究・研修会に参加し、毎年

- 刊行している活動事例集をまとめることに関わらせていただいたことで実感したものである。ここに岩手県内の社協等関係者の皆様にご感謝申し上げます。
- 2) 本稿における「災害ケースマネジメント」の定義は、「被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の生活再建が進むようマネジメントする取組」とする（内閣府（防災担当）「災害ケースマネジメントに関する取組事例集」, 2022年, 2ページ）。
 - 3) 生活支援相談員は災害時に配置され、被災者を見守り、彼らに寄り添い、制度やサービス等につなぎ、地域づくりを進める役割を持つ。
 - 4) 実のところ、災害時に顕在化した生活困窮者には、経済的困窮、社会的孤立、場合によっては希死念慮といった危機的な状況が改善に向かわない者や、災害前から生活困窮状態にあった者もいる。そのことを踏まえて、今後、自治体は、平時の支援体制において、さらには、災害時の支援体制から平時の支援体制に移行するときに、生活困窮者の支援を確実に行うことができる視点を持ち、その体制を構築することが求められるのである。しかし、これについての議論や制度の設計はいまだ途上といつてよいだろう。
 - 5) 岩手県沿岸部の市町村社協では、生活支援相談員の活動を被災者支援の1つとして位置付け、各世帯への個別訪問やサロンの実施などを含めた地域づくり支援などを実施した。生活支援相談員が発見し、気づいた事例のうち、保健医療サービス、各種手当や制度等の利用に結び付いていない課題については、自治体の関係各所、保健医療福祉サービスや教育をはじめとする支援関係機関と共有し、連携して対応している。
 - 6) これは、前掲2)の内閣府による災害ケースマネジメントの定義と極めて親和性があるといつてよい。ただし、同事例集の事例には盛岡市は掲載されているものの、岩手県全体の取り組みは掲載されていない。
 - 7) 参考となる文献としては、東日本大震災発生後の10年の被災者支援の取り組みをまとめた『岩手県における生活支援相談員の活動と地域福祉—東日本大震災からの10年「誰一人、独りぼっちにしない」—』（山崎美貴子他編著、中央法規出版、2021年）がある。岩手県社協職員、市町村社協職員（生活支援相談員含む）が中心となって執筆し、今後の被災者支援へのメッセージも添えられているものであり、今後展開される災害ケースマネジメントにおいて貴重な資料となろう。
 - 8) 岩手県「いわて復興の歩み 第5版」, 2021年。
 - 9) 前掲7), 196ページ。
 - 10) 前掲7), 196ページ。
 - 11) 前掲7), 232ページ。
 - 12) 前掲7), 232~247ページ。
 - 13) 前掲7), 234ページ。岩手県社協職員の和山享によるもの。その後、生活困窮者自立支援法による主任相談支援員となり、考える力、学ぶ力の経験を生かした。
 - 14) 岩手県社協の事例検討会では、事例タイトル、提出理由、事例の概要、その人の主訴（需要、要求、欲求等）、生活支援相談員から見えるニーズ（就労、保健福祉医療サービスやつながりづくり等、社会的な対応が必要とされる）、生活支援相談員や他機関への相談経過や対応内容、振り返りや感想等で構成される様式（前掲7, 237ページ参照）を作成している。
 - 15) これには、福祉や介護、医療だけではなく、住まいや就労、教育等のサービスが必要であること他、本人が利用を拒否している場合、経済的な問題で利用を躊躇している場合等さまざまな状況がある。
 - 16) 前掲7), 259~268ページ。アセスメント基準の視点は、アセスメント基準の目的、活用方法、記入者、基準の対象（世帯の状況）、記入方法、支援度判断、総合的な支援度判断、支援度判断基準・見守り区分で構成され、アセスメント基準（表）にあるようなAからEまでの具体的な状況を確認するようになっている。この項目は、平時の老人福祉、障害者福祉、地域福祉やこれまでの災害支援における知見の蓄積の他、なにより、岩手県社会福祉協議会で開催してきた生活支援相談員の事例検討会で明らかとなった被災者支援の課題から抽出されたものとして興味深いものであり、その後の災害支援において参考にされている。
 - 17) 前掲7), 248ページ。岩手県社協職員の田澤晶子によるもの。田澤はこの仕事を継続しつつ、アセスメント基準と視点づくりにも関与することとなる。なお、現在、事例集作成等を引き継いでいるのは佐々木美樹と中嶋京子。
 - 18) 前掲7), 249~255ページの他、「生活支援相談員活動事例集」を参照。「生活支援相談員活動事例集」は2013年版から2022年版まで岩手県社協より発行されており、貴重な資料である。
 - 19) この他にも、新たな生活の場になじめない、いつまで被災者でいなければならないのかという感情や自力再建後に深まる孤独感、三世代で暮らすことの難しさの表出、1人親家庭、複合的な課題を抱える家族、親の年金で暮らす働き世代の子もいる世帯、認知症によりご近所関係が悪化する高齢者、高齢者の移動手段の確保困難、遊び場や居場所がないこと、災害公営住宅住民と既存地域住民との交流、災害公営住宅への転居をかたくなに拒む独居高齢女性、5年ぶりの帰村で再スタートした世帯の支援、自治会の形成支援など、平時の生活支援でも想定できる生活課題が縮図化されているかのような状況に、生活支援相談員は取り組んでいったのである。
 - 20) 「生の困難」とは、筆者の師の1人である窪田暁子による概念で、『福祉援助の臨床—共感する他者として—』（誠信書房、2013年）に詳しい。
 - 21) 登壇者は、語り手として右京昌久氏の他、市川淳子氏（釜石市鶴住居地区民生児童委員協議会主任児童委員）、今野智子氏（大船渡市社会福祉協議会主任生活支援相談員）、コメンテーターとして山崎美貴子氏（神奈川県立保健福祉大学名誉教授）、コーディネーターとして筆者の5名。
 - 22) 岩手県では、避難所において災害時要配慮者を把握

- し、適切な支援を調整するため、福祉専門職で構成される「災害福祉派遣チーム」を他県に先駆け結成し、それが全国的な取り組みに進展した。
- 23) 例えば、生活支援相談員が発見した生活問題を行政、地域包括支援センター、介護保険のケアマネジャーにつないでもその後の訪問で問題は解決されていないことなどが、事例検討会等でたびたび報告された。
- 24) 前掲7)。紙幅の都合で掲載を断念するが、様式と記入例は242、243ページ参照。
- 25) 日常生活自立支援事業は、1999年10月に社会福祉基礎構造改革の一環で創設された「地域福祉権利擁護事業」と同義。社会福祉法の「福祉サービス利用援助事業」等を法的根拠とする福祉サービス利用者の権利擁護を目的とした福祉制度。
- 26) この様式は、事例検討やスーパービジョンの場面で活用されたり、今後、個と地域の一体的支援、地域を基盤としたソーシャルワーク、社会資源の開発、調整、創生等を展開していったりする上でも有用であろう。